

# ドイツにおける市町村間協力組織

松 原 直 樹（桐生大学）

はじめに

1. ドイツ地方制度における基礎自治体
  2. 郡及び市町村連合
  3. 市町村間協力組織における地方自治
- むすびに代えて

はじめに

「少子高齢化社会において、その施策の中心となる市町村はそれにどう向き合っていくのか」が、地方自治体のこれまでの課題とされてきていたが、平成26年の日本創世会議の出した「ストップ少子化・地方元気戦略」以降は、「人口減少時代のまちづくり」が地方自治体の最優先課題となっている。第31次地方制度調査会答申「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」において、基礎自治体である「市町村は、人口規模や地理的条件等において多様であり、まずはそれぞれの市町村が、地方分権が進展する中で自らの創意工夫により、自主的に行政サービスを提供する必要があるが、そのためには、ICTの活用等、社会経済の変化を踏まえた対応が求められる」とされ、その対応の仕方として、「広域連携等による行政サービスの提供」を挙げている。地方制度調査会は、基礎自治体である市町村の枠組みをこれ以上変えることは困難であるとの認識を基礎として、広域連携のしくみを提案している。一つは、連携中枢都市圏制度である。これは、連携中枢都市等と近隣市町村が「幅広い分野の課題について総合的に検討」し、「圏域の経済の活性化」を目指すという制度である。そして、連携中枢都市圏等を形成することが困難である場合には、「連携協約を活用して、政策の基本的な方針を共有し、」「圏域として統一のかつ一体的に」広域的な「取り組みを実施すること」が挙げられている。このような市町村間の行政協力が「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制」として想定されているのである。これまでも市町村間での行政協力制度は存在していた<sup>1)</sup>が、現在の日本の「人口減少社会」における市町村間協力制度としては、より「自治体」に近い形態のものが提案されている。

合併によらない市町村間の協力制度については、欧州の大陸諸国にさまざまな種類のものが存在している。フランスにおいては、時代の要請に沿って、市町村間協力制度が変化をしており、その変化は今でも継続している<sup>2)</sup>。ドイツにおいても、さまざまな市町村間協力制度が存在しているが、州によってその存在形態、呼称が大きく異なっている。

本稿では、今後、さらに人口減少が進行していく日本における基礎自治体の可能性を考える上で、ドイツのいくつかの州の市町村間協力制度を検討するものである。まず、ドイツにおいて、どのような市町村間協力の仕組みがあるのかを明らかにし、州との関係を踏まえながら、概観する。市

町村（Gemeinde）以外の地方行政において、重要な担い手となっている郡（Kreis）と市町村連合（Gemeindeverbände）について、その概要と特徴および州における差異について検討する。そして、地方自治の観点から、市町村間協力制度が果たす役割について、検討するものである。

## 1. ドイツ地方制度における基礎自治体

ドイツ連邦共和国基本法第28条は、ドイツ連邦共和国における地方自治の保障について規定している。第28条第1項では「ランド（州）における憲法的秩序は、この基本法の趣旨に即した共和制的・民主的及び社会的な法治国家の諸原則に適合していなければならない。」と規定した上で、「ランド（州）、郡及び市町村においては、国民は普通・直接・自由・平等及び秘密の選挙に基づいて構成されている議会を有していなければならない。」ことを規定する。前者は「同質性の原則」が示され、後者は州、郡、市町村という三層の地方団体の住民自治の原則及び民主的正当性の保障が示されている。第28条第2項では「市町村に対しては、法律の範囲内において、地域的共同体のすべての事項を、自己の責任において規律する権利が保障されていなければならない。市町村連合もまた、その法律上の任務領域の範囲内において、法律の基準にしたがって、自治権を有する。自治の保障には、財政上の自己責任の基盤も含まれ、税率決定権を有する市町村に帰属する経済関連の租税財源もこの基盤の一部をなしている」<sup>3)</sup>と規定している。これは、基礎的自治体である市町村の「活動範囲の全面性の原則」を保障しているものである<sup>4)</sup>。そのため、「市町村は、基本的に、地方的領域のすべての行政事務について管轄権を有しており、国の法律によってこの権限が特別に根拠づけられている必要はなく」また「固有の事務を自己の責任において遂行する権利には、とりわけ、市町村の官吏を選抜し、任用し、昇進させ、解任する権限を包括する人事高権、ならびに組織高権もが含まれている」<sup>5)</sup>と解されている。ただし、その権限は「法律の枠内」でのみ保障されている。また「市町村連合」についても、法律上の任務領域の範囲内において、法律の基準にしたがって、自治権を有することが明記されている。そして、基本法第93条第1号第4b号は「ある法律によって第28条の自治権が侵害されたことを理由とする、市町村及び市町村連合の憲法訴願について」を連邦憲法裁判所が決定を行うための要件としており、地方自治体の自治権を憲法審査の対象としている。

州は、地方自治体の自治権を保障した基本法第28条の枠内で、地方自治体の権限を定め、行政監督権を有することになるが、現状における、各州の地方自治体の組織・運営は、州によってさまざまであり、その詳細は各州の憲法に規定されるのである<sup>6)</sup>。ただし、基本法第93条第1号第4b号では「州の法律による侵害の場合」で、「州の憲法裁判所に訴願を申し立てることができない場合」には、連邦憲法裁判所の憲法審査の対象としているのである。

各州の下には、各層の地方自治体が存在し、一般的には、基礎的な地方自治体である市町村（Gemeinde）と、その上位のレベルである郡（Kreis）の二層の地方自治体が存在する。ただし、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの3つの都市州には、基礎的自治体は存在せず、また、郡独立市と呼ばれる郡に所属しない大規模都市も存在する。また、複数の市町村が共同して業務の遂行を実施する市町村連合も地方自治体として連邦憲法上に位置づけられている。そして、市町村連合は、「市町村小連合」「市町村大連合」及び「目的組合」の形態で存在する<sup>7)</sup>が、州によっては「市町村連合」が存在しない場合もある。このように、州の下に置かれている地方自治体は、州ごとに

多様な形態となっているのである。

基礎的地方自治体である市町村は、次の7つの権限を持つとされている。それはまず、一定の地域の代表法人としての行為能力を有する「①地域高権」、地域内のすべての事務事業について自らの判断で実施しうる「②事務高権」、州の予算法の下、自己の予算を執行し、財産を管理しうる「③財政高権」、組織に関して規定する権限を有する「④組織高権」、組織の職員を採用、昇進、解雇等を実施する権限を有する「⑤人事高権」、地域内を規制し、形成しうる「⑥計画高権」、及び、地域に関係する事項につき法的に規制する権限を有する「⑦条例制定高権」である。これらの7つの権限を行使しながら、地域内の事務を遂行していくのである。

具体的な事務処理として、市町村は、まず自らの議決機関の議決に基づき条例に定めて実施する「任意的自治事務」を実施する。公営施設（図書館、美術館、スポーツ施設）の設置管理、社会福祉施設の設置管理、病院の運営管理、公営企業や交通の経営、企業誘致などの事務がこれに該当する。

第二に連邦または州の法律で任務の実施が規定されているが、その任務の実施方法は市町村に委ねられている「義務的自治事務」を実施する。上下水道の運営、廃棄物の処理、小中学校の設置・管理、消防業務、都市計画などがこれに該当する。「任意的自治事務」及び「義務的自治事務」の実施にあたって、州は合法性のみの監督を実施する<sup>8)</sup>。

市町村は、州の下級官庁として「委託事務」を実施する役割も有している。これが三つ目の役割である。これらの事務は、連邦又は州の委託により実施されるが、その実施に際して、州及び連邦の法令に従わなければならないだけでなく、直属の監督官庁の指示にも従わなければならない。したがって、市町村は合法性の監督のみならず、合目的性の監督にも服することになる。戸籍登録事務、パスポート・身分証明書の発行、国勢調査、州・連邦・EU議会選挙、保健所の管理運営、生活扶助・社会保険等の事務への協力などが挙げられる。

さらに、連邦や州の指示に基づき実施される「指示による義務的事務」が四つ目の役割として存在している。道路交通の監視や建築確認、住民登録等の事務がこれに該当する。州は、指示に従った事務遂行がなされているかの監督権限を有している。

ドイツの基礎自治体である市町村については、憲法第28条第1項により、「普通・直接・自由・平等及び秘密の選挙に基づいて構成されている議会」が要求されているが、統治の仕組みは一様ではない。東西ドイツ統一以降、直接首長公選制の導入という改革がなされた結果、今では市町村の統治機構は3つのものに分類されるのが一般的である<sup>9)</sup>。

第一のものは「議長兼任市長下での議会・市長二元制（Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze）」である。市町村長は住民の直接選挙で選ばれるが、議会の議長も兼ねるという制度である。議会の議員も住民により選ばれるのであるが、市長が公選議会の長にもなるということが大きな特徴である。元々は南ドイツの合併前のヴュルテンベルグとバーデンで成立した議会中心の統治体制であったが、現在は「(大)市長の「ワントップ」の下での「2元的構造」と評されている<sup>10)</sup>。バーデン・ヴュルテンベルグ州、バイエルン州で採用されてきた統治体制であるため、現在も「南ドイツ評議会型（Süddeutsche Gemeinderatverfassung）」とも呼ばれている。今では、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ラインラント・プファルツ州、ザールランド州、ザクセン州、チューリッゲン州の市町村でも採用されている体制である。

第二のものは「議長・市長並立下での議会・市長二元性（Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung

zwei Spitzen)」である。市長は住民の直接選挙によって選ばれるが、行政機関の長であり、最高意思決定機関は、こちらも住民の公選によって選ばれる議員で構成される市町村議会であり、議長は議員の中から選ばれるのである。議会に権限が集中され、議会から委任された支配人が行政を執行するという「北ドイツ評議会型（Nordische Ratsverfassung）」が原形であり、この統治体制は次第に姿を消していったが、ブランデンブルグ州、メクレンブルグ・ポアポレン州及びザクセン・アンハルト州の旧東ドイツ3州がこの形式を採用し、またシュレーズビヒ・ホルシュタイン州もこの形式である。

第三の統治形態は「不真正参事会制（Unechte Magistratsverfassung）」である。選挙によって選ばれた市町村代議員会が参事会の構成員を選び、参事会によって行政が執行されるが、住民に直接選ばれる市町村長も存在する。市町村長は、参事会と議会から独立した固有の権限を有するが、同時に参事会の構成員ともなるという形式である。現在はヘッセン州で採用されており、代議員会の議決に参事会の同意を要しないため、「不真正」とされている。

現在の市町村行政組織は、ほとんどの市町村<sup>11)</sup>が直接公選制の首長を中心とした体制となっており、徐々に住民の意思が反映された住民自治が保障されることになってきている。

市町村の権限及び統治体制は、これまで見てきたとおりであるが、現在ドイツの市町村は、11,993であり、402万余りの人口に対して2,306市町村が存在するライン・ラントプファルツ州から、343万人余りの人口に対して1市町村である郡独立市であるベルリン州まで、大小さまざまな基礎自治体が存在しているというのが、ドイツの基礎自治体の現状<sup>12)</sup>である。

## 2. 郡及び市町村連合

500人未満の市町村が州内市町村の約38%を占めているシュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州や約44%を占めているラインラント・プファルツ州のような州がある一方で、ザールランド州では5,000人未満の市町村がゼロである<sup>13)</sup>。このように、州によって市町村の規模に大きな差が生じ、また500人未満の小規模市町村が数多く存在しているドイツにおいては、市町村間協力組織の存在は欠かせないものとなっている。以下では、市町村間協力組織として、「郡」と「市町村連合」について、検討をしていくこととする。

ドイツには現在、301の郡が存在している。郡独立市と呼ばれる郡に所属しない大規模都市は111である一方、市町村（Gemeinde）数は11,993であるので、ほとんどの市町村は郡に属することとなる。基本法第28条第1項では、郡は、州と市町村に並べて規定されているのであり、憲法上、地方自治体として位置づけられているが、州政府及び連邦政府の下級行政庁の所管区域でもあるため、基礎自治体である市町村よりも下級官庁としての性格が強い傾向にある。それは、基本法上、市町村には全権限性が保障されているが、郡にはその保障が規定されていないことも影響しており、郡は、「基礎自治単位である市町村に対し、補完的な役割を持つ」<sup>14)</sup>ものであるとされている。

郡の事務は、市町村と同様に、自治事務、指示による義務事務、委任事務があるが、州によって郡の役割は、相当に異なっているものとされる。

市町村と同じく、郡の自治事務にも、「任意的自治事務」と「義務的自治事務」がある。前者なのか後者なのかは、連邦法及び州法で義務付けられた事務であるかどうかによって区分されるものであり、同じ内容でも州によって「任意的自治事務」の場合もあれば「義務的自治事務」されるこ

ともある。また、自治事務は、「広域事務」、「補完事務」及び「調整事務」にも分類される。「広域事務」は市町村の地理的な領域を超えて実施する必要がある事務であり、特別な学校の設置・管理、廃棄物処理や都市計画などが例としてあげられている。「広域事務」は郡の専属的権限に属するものとされる。「補完事務」は、市町村の行政処理能力を超える場合、及び郡内市町村の事務を统一的に実施することが必要な場合にのみ、実施することができるとされる。具体的には、郡立図書館の設置・管理や青少年教育に係る事項などが例示されている。この区分の事務は、本来は、市町村の専属的権限に該当する事項に関するものであるため、「補完性原理」によって範囲が限定されるのである。「調整事務」は、郡内の住民が同様な行政サービスを受けられるように「生活関係の統一を目指す事務」とされており<sup>15)</sup>、財政調整がその例に挙げられる。これは、財政力に差のある郡内の市町村間で補助金や郡負担金を利用して、財政調整するというものである。

郡の委任事務としては、社会扶助・高齢者福祉・青少年保護などに関わる事務が実施されることが多く、「指示による義務事務」も州によりさまざまである。

郡の行政組織としては、通常、郡議会（Kreistag）、郡理事会（Kreirat）、及び郡長（Landrat, Oberkreisdirektor）が置かれている。郡議会は、郡所属市町村の領域の住民が直接選挙する議員で構成される議決機関であるが、すべての重要事項について基本的な決定を行う郡の最高機関である。議長は議員の互選によって選ばれる。一方、郡理事会は、郡議会によって選ばれた理事と郡長で構成される合議制の執行機関であり、郡が行政処理権限を有する日常的行政事務のすべてについて決定する権限を持つ。郡長は郡の執行機関であると同時に、連邦及び州の下級官庁でもある。郡長のあり方は、州によって大きく異なり、郡議会議長を兼任する者、郡理事会の長を兼任する者、あるいは行政長を兼ねる者など、さまざまなのである。そして、州によっては、行政専門職として議員以外の者から選出される郡長もいるが、ほとんどの州では、郡長は住民による直接選挙で選出されている。

このように郡は、住民に身近で日常生活に関連の深い事務に関して、基礎自治体を補完するか、または基礎自治体の代わりに事務を実施する責任を有する側面であり、また、州の行政機関として働く側面もある。いずれにしろ、日本における郡とは異なり、実体上も地方自治体としての役割を果たしているのである。

州の領域内で、市町村を超える地域で広域行政を担う行政組織は、郡だけではない。それは、州法により公的に認められてきた広域行政組織である「市町村連合（Gemeindeverband）」である。ドイツ連邦共和国基本法で、市町村連合については「法律上の任務領域の範囲内において、法律の基準にしたがって、自治権を有する」と規定し、地方自治体として保障しているのは、前述の通りである。その「市町村連合」には、「市町村小連合（engerer Gemeindeverband）」「目的組合（Zweckverband）」及び「広域連合<sup>16)</sup>（höhere Kommunalverbände）」の3つの形態がある。

第一の「市町村小連合」は、郡より狭い区域内の市町村で構成される市町村連合組織である。この形態の組織は、名誉首長のみで固有の行政スタッフをほとんど持たない市町村や行政力が弱小な市町村により構成される場合が典型的である。小規模市町村等で形作られた市町村小連合は、共同の行政官庁と職員を擁し、構成市町村により委任された事務や州法により委任された事務を自ら実施する役割を有している。実際には、構成市町村の財務会計と決算事務が実施されることが多いが、構成市町村の行政能力では実施の難しい公共事務の処理の多くが広く連合に委ねられている。

「ほとんどの事務を市町村小連合で処理し、わずかな事務のみを構成自治体が単独で行うという場合もある」<sup>17)</sup>とされる。市町村小連合の意思決定機関は、連合議会であり、通常は構成市町村の首長が議員となっており、連合議会の互選で選ばれた議長が対外的な代表となる場合が多い。

前述の通り、市町村の規模は州によってさまざまであり、市町村連合の数も州によって大きく異なる。500人未満の小規模市町村が多い、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州やラインラント・プファルツ州では、多数の市町村小連合が存在している一方で、比較的大規模な市町村の多いヘッセン州やザールラント州では、市町村小連合は存在していないのである。こうした市町村小連合の現状は、市町村合併の状況と関係が深い。1960年代以降、ドイツでは市町村合併が推進されたが、市町村合併を選択せず、市町村小連合を形成するという場合が多かった州もあった。一方で合併により、市町村の大型化が進んだ州もあったのであり、それが現在の市町村小連合の状況につながっているのである。

また、市町村小連合は、州において形作られ、発展してきた行政組織であるため、州によりさまざまな形態になっていることも大きな特徴である。まず、州により異なる呼称が用いられている。バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州等で使われている Verwaltungsgemeinschaft とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州で使われている Amt が代表的な呼称であるが、ニーダーザクセン州では Samtgemeinde、ラインラント・プファルツ州では Verbandsgemeinde の呼称が使われている。また、ニーダーザクセン州の Samtgemeinde とラインラント・プファルツ州の Verbandsgemeinde は、地方自治体として位置づけられているが、その他の Verwaltungsgemeinschaft と Amt は地方自治体とされていないのである。連邦憲法では州法の範囲内での自治権を保障しているため、必ずしも地方自治体と位置づけられるわけではないのである。

第二の「目的組合」は、特定の行政事務に関して、単独の市町村での処理が非効率的であるような場合、または市町村が共同で処理した方が効率的な場合に、複数の市町村で目的組合を設置し、特定の一ないし複数の事務処理を行うというものである。日本における一部事務組合がこれとほぼ同様であると考えられる。共同処理される事務としては、廃棄物処理や上下水道事業などの日常生活に関わる事務から、消防救急業務、学校運営、道路管理までが対象となっている。目的組合の意思決定機関は、組合議会であり、所属市町村の首長や市町村議会の議員で構成されている。特定の事務のみを共同処理するための組織であるため、地方自治体ではない。

第三の「広域連合」は、郡を超える区域の市町村や複数の郡、郡独立市で構成される市町村連合である。市町村小連合と同様に、構成市町村から委任された事務について、連合が実施するものであるが、広域連合という組織の性質上、その内容は広域的な処理が必要な事務に限られることになる。具体的には、広域開発計画、地域整備計画、社会福祉事業、廃棄物処理、広域的下水処理、総合交通計画などが挙げられている。

広域連合の最高意思決定機関は連合議会であり、議員は構成自治体の代表者で構成される。一般的には、首長や自治体の議員で構成される場合が多いが、連合によっては、連合の議員を住民が直接選挙で選ぶことを規定している場合もある。連合議会の決定を実施するのは、議員の中から選ばれた執行部（理事）であり、同様に選ばれた理事長が対外的な代表者となる。広域連合の設置の仕方としては、バイエルン州のように州の全域を広域連合で分割する形で設置される場合もあれば、

州の特定地域だけに設置される場合もある。また、行政全般を担う広域連合もあれば、特定の行政分野に特化した広域連合も多い。さらに、地方自治体として位置づけられるかどうかも州の規定に基づくことになる。

このように、広域連合も州の実情を反映しながら、徐々に形作られて発展してきたものであるため、実態はさまざまであるが、広域にわたる行政需要についても柔軟に対応しうる行政形態であり、また効率的に対応しうる行政形態と考えられる。

### 3. 市町村間協力組織における地方自治

ドイツでは、基礎自治体の市町村を補完する組織として、郡が実質的な地方自治体として機能しているのに加えて、郡内での市町村間協力組織である「市町村小連合」が大きな役割を果たしている。そして、その連合組織は、州によって市町村の規模に差があるため、異なる呼称・内容のものとなっている。極めて小規模な市町村からなる「市町村小連合」と一定の規模の市町村からなる「市町村小連合」では、どのような相違が存在するのであろうか。以下では、前者の例として、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のAmtとライン・ラントプファルツ州のVerbandsgemeindeについて、その組織の特徴と活動について取り上げ、後者の例としてバーデンヴュルテンベルク州のVerwaltungsgemeinschaftについて、同様に上げることとする。また、ドイツ統一後に加わった新連邦州のザクセン州の「市町村小連合」について、検討することとする。

Amtは、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州に設置される「市町村小連合」であるが、特にシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州とメクレンブルク・フォアポンメルン州は、人口に比較して、市町村数が多い。それぞれ4の郡独立市と6の郡独立市を抱えているにもかかわらず、両州とも1市町村あたり3万人未満の人口である。

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州において、Amtは、名誉職の首長と非常勤職員で構成される市町村を存立させつつ、実際の行政執行を実施する組織として存在している<sup>18)</sup>。Amtの意思決定はAmt委員会(Amtsausschuss)で行われ、委員会の構成員は市町村長と市町村議会がその規模に応じて選出した委員からなる。Amtの任務は、構成自治体が委任した行政任務の遂行であり、遂行すべき行政任務を決定するのは市町村議会である。したがって、Amtは「構成自治体の決定したものを行政技術的・内容的に準備したり実行するサービス機関または補助機関と」<sup>19)</sup>捉えられている。Amtは市町村の自治事務のみならず、連邦及び州から委任された事務についても遂行し、また構成市町村の支援をする場合もある。

このようにAmtには、個々の事務に関する意思決定権がなく、「地域高権 (Gebietshoheit)」を有することはなく、また財政主権もない。したがって、地方自治体としての性質を有する組織ではなく、行政の共同執行機関であるとされている<sup>20)</sup>。

ライン・ラントプファルツ州には162のVerbandsgemeinde（以下「連合市町村」と呼ぶ）に2,258市町村が含まれる。連合市町村は、当該州では、行政において大きな役割を果たしており、連合市町村に加入していない市町村は、2%弱に過ぎない。ライン・ラントプファルツ州内の市町村の平均人口は1,700人程度であり、すべての州の州市町村の平均人口と比較しても、最も低い水準であり<sup>21)</sup>、合併によらず市町村が継続するには、不可欠な制度であった。ライン・ラントプファルツ州の連合市町村は1968年の州法によってこれまでの行政共同体を引き継ぐ形で成立し、人口

7,500人以上、構成市町村20以下、役所までの距離10km以下という基準で形成されていった。現在、ライン・ラントプファルツ州の連合市町村については、ライン・ラントプファルツ州市町村規則に規定されており、概要は以下の通りである。

連合市町村には、議会と首長が置かれる。議会も首長住民による選挙によって選ばれるが、決定権は構成市町村の議会や首長にある。連合市町村の行政任務は、三つに大別される。一つは、法律により構成市町村から委譲された自治事務であり、土地利用計画の作成、基礎・基幹学校の管理、消防業務、スポーツ・余暇・文化施設の設置・管理、広域的な社会福祉施設等の管理、上下水道の管理・運営などがその内容である。第二は、構成自治体から業務を委託されて実施する事務であり、租税の管理、会計業務、等がそれにあたる。第三には、州から委託された、住民登録、パスポート発行業務、道路交通・飲食店などの法的管理などの業務も実施する。財政は、構成市町村の納付金によっており、徴税権はないが、財政力の乏しい構成自治体とともに州から基準交付金（Schlüsselzuweisungen）を受け取ることができる。

ライン・ラントプファルツ州の連合市町村は、当初は単一市町村へ移行するための漸移形態<sup>22)</sup>とされており、また地方自治体と規定されている<sup>23)</sup>ため、Amtと比較すると単一市町村に近い構造を有している。そして、州では法律により、連合市町村と構成市町村の任務について規定しており、両者は対等な関係として存立しているのである。

バーデンヴュルテンベルク州には、1101の市町村が存在するが、1,074万人を超える人口を抱えるドイツ有数の巨大州である。州内の市町村平均人口は1万人を少し欠ける程度である<sup>24)</sup>。この州では1960年代後半から市町村地域改革が実施され、1970年代中頃には市町村合併は一段落することになる。その後、各基礎自治体が行政能力を補完するため、州によって認められた市町村小連合の形成が進んでいくことになる。Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft（以下「協約行政事務共同体」と呼ぶ）が形成されていくが、Gemeindeverwaltungsverband（以下「市町村行政事務組合」と呼ぶ）もまた、並行して市町村小連合として形成された。前者の「協約行政事務共同体」は、小規模市町村が法的な協定により、その行政事務の一部を大規模市町村に委託する<sup>25)</sup>というものである。後者の「市町村行政事務組合」は、比較的小規模の市町村が連合するというもの<sup>26)</sup>である。

市町村行政事務組合は、バーデンヴュルテンベルク州市町村規則第60条及び第61条にその法的根拠を、協約行政事務共同体は州市町村規則第60条第4・5項にその法的根拠を置いている。両者の市町村小連合の任務としては、構成市町村の事務の遂行に対して助言を行い、また構成市町村に職員を派遣することであり、具体的な事務処理については、構成市町村の事務を市町村の決定と命令に基づいて事務を処理するか、連合自身の権限に基づいて遂行するというものである。市町村行政事務組合は、連合議会を設置し、構成市町村の首長と1人以上の代表者で構成する。協約行政事務共同体には、共同委員会が設置され、構成市町村の首長とその他の代表で構成するが、通常は業務委託された市町村の首長が運営していく。

バーデンヴュルテンベルク州においては、1,000人未満の極めて小規模な市町村は協約行政事務共同体に委託をして事務処理を行い、1,000人以上の市町村は、市町村の置かれている状況により、どちらかの市町村連合を選択して加入し、1万5千人以上の市町村は市町村行政事務組合を構成するか、単一市町村のままとなるかを選択しているという状況である。

新連邦州であるザクセン州は、統一後、大規模な市町村合併を含む市町村改革を実施してき



たが、依然として5,000人に満たない市町村が過半数を超える状況であった。そのため、ザクセン州においても旧西ドイツ諸州と同様、市町村小連合の存在は必然的に認められざるを得なかったのである。前述のバーデン・ヴュルテンベルク州やバイエルン州から行政支援者を迎え入れ、またバーデン・ヴュルテンベルク州の市町村規則を参考にしたため、市町村連合としては、Verwaltungsgemeinschaft（以下「行政事務共同体」と呼ぶ）とVerwaltungsverband（以下「行政事務組合」と呼ぶ）の2種類のものが存在している。この2つの連合の区分は、バーデン・ヴュルテンベルク州のそれと同様であり、構成市町村の中に、中心となって業務を担当できる市町村が存在する場合には、「行政事務共同体」が形成され、構成市町村が対等な形で協力する場合には、「行政事務組合」が作られる<sup>27)</sup>。具体的な意思決定組織はバーデン・ヴュルテンベルク州のそれと同様なものになっている。ザクセン州では、「行政事務共同体」の数が「行政事務組合」よりも圧倒的に多いが、「行政事務共同体」の構成する市町村の数が少ないという特徴がある<sup>28)</sup>。そのため、当該州では、中心市町村に依存する市町村が多いと考えられる。

以上、4つの州の市町村小連合を概観してきたが、これらを地方自治体として捉えることは可能なのだろうか。

まず、法的側面から見ていくと、すべての市町村小連合は州法によって規定されているが、法律上地方自治体と規定されているものと自治体とは認められないものに分かれている。Amtについては、市町村の補完機関としての役割が強調されており、地方自治体ではないとされていたが、Verbandsgemeinde（連合市町村）は、市町村と対等の地方自治体とみなされていたのである。次に、市町村小連合の行政組織という観点から見ると、中には住民が直接選ぶ場合もあるが、多くは構成市町村の代表者により形作られており、いずれも構成市町村の意思決定を基礎として活動している。連合自らの判断で実施する余地が乏しいということが特徴的である。したがって現状では、構成市町村間の調整をしたり、委託された事務を遂行することが市町村小連合の主な任務となっている。最後に、市町村小連合の任務遂行の方法という点を4州の市町村小連合で比較してみる。その場合、市町村とは異なる任務を遂行する「連合市町村」のようなケースと、行政能力の乏しい市町村が他の市町村や連合に肩代わりしてもらうケースに大きく分けられる。この点でも、地方自治体としての性質を帯びているか否かの違いが生じていると考えられる。

そもそも市町村小連合は、郡内の市町村で構成されている連合組織という属性でのみ区分したものであるため、構成市町村によって、その性質は大きく異なるものとなる。それでも、これまでの検討により、市町村がその歴史、文化、地域性を受け継ぎながら、時代に即した行政需要に対応するためには、市町村小連合は、不可欠な存在であったことは紛れもない事実であると言える。

## むすびに代えて

これまで見てきたように、ドイツでは、基礎自治体である市町村と州の間に、2層の行政組織が存在している場合が多い。一つは郡であり、もう一つは市町村小連合である。郡は日本におけるような単なる行政区画ではなく、実際上も地方団体として機能している。さらに、郡の内部に市町村小連合が形作られ、極めて小規模な市町村も存立することが可能となっている。

ドイツでも1970年代前後に大規模な地方制度改革が実施され、市町村合併が推し進められたのであるが、それでも小規模市町村は残ってしまったのである。州は、そうした小規模市町村が何と

か維持できるように、市町村小連合を用意したのである。

平成の大合併を経た日本においても、依然として小規模市町村は存在しており、国は、地方制度調査会の答申を通じて、これまでの市町村間協力組織に加えて、「連携中枢都市圏」や「定住自立圏」等の連携体制を推進したり、「都道府県の補完」などの方策を提案している。これらの提案は、一見するとドイツの州と市町村の中間制度に似ているようにも見えるが、実情は大きく異なる。

一番大きな違いは、個々の市町村の実情や課題を出発点にしていない点である。ドイツの Amt や「行政事務共同体」は、極めて小規模で行政能力の乏しい市町村の行政事務を連合が代わって実施するものであるが、構成市町村の意思決定が行政事務遂行の基礎となっていることが前提である。「連携中枢都市圏」や「定住自立圏」は、行政能力の乏しい市町村を力のある市町村に吸収させて、行政事務の効率化を図ろうとするものである。そこでは、小規模で行政能力の乏しい市町村は従属関係にならざるをえないであろう。市町村合併により、中心と周辺に格差が生じたことと、同じ事が起こると考えられる。合併という形式をとらない実質的な「吸収合併」策である。

また、ドイツは州によって市町村小連合の呼称・内容に大きな差があり、あるいは市町村小連合がない州も存在するのであり、実情や課題に合わせて制度が形作られていくのであるが、日本の場合は、モデル・理念が先で、実情をそれに合わせていくということになってしまっている。「連携中枢都市圏」や「定住自立圏」のモデルとなる地域を募集し、それに財政支援というメリットをつけているのが現状である。そのため、現在のところ、こうした制度は広がっていかないというのが実情である。ドイツのケースは、市町村の実情をよく把握している州とその下で自治体として機能している郡の支援を得ながら、課題を解決するための制度を構想し、それを州の法律で規定しているのである。ドイツの州のような存在がない日本においては、「都道府県」がその役割を果たす以外、現状での選択肢はないと思われる。

フランスにおいても、近年の地方制度改革において、市町村間協力組織を再編して、都市の規模に合わせるなど、全国規模でメニューを増やして使いやすくするように努力してきているが、ドイツでは市町村間協力組織は、州によって柔軟に形作られるのである。これまでのところ、効率性の点では、フランスに軍配が上がると思われるが、市町村にとって、また住民にとって総合的に見て、適切な選択肢はどちらか、ドイツ及びフランスの地方制度改革についてさらに検討を進めていきたい。

註1) 拙稿「市町村間広域行政組織」専修総合科学研究第17号(2009年) pp.187-206 参照

2) 拙稿「フランスにおける市町村と広域行政組織」専修総合科学研究第24号(2016年) pp.89-100 参照

3) 高田敏・初宿正典(編訳)『ドイツ憲法集(第6版)』信山社(2010年) 226-227頁 参照

4) コンラート・ヘッセ(著)初宿正典・赤坂幸一(訳)『ドイツ憲法の基本的特質』成文堂(2006年) 300頁

5) 同上、301頁

6) CLAIR REPORT「ドイツ地方行政の概要」自治体国際化協会(2011年) 19頁

7) 「ドイツの地方自治」自治体国際化協会(2007年) 87～88頁においては、広域組織(höherer Gemeindererbard)を市町村連合の一形態と区分している。

- 8) 大西健夫（編）『ドイツの政治』早稲田大学出版部（1992年）93頁
- 9) 『ドイツの地方自治（概要版）』自治体国際化協会ロンドン事務所（2011年）54頁
- 10) 中川義朗「ドイツ地方自治制のしくみとその実態」海外事情研究第41巻第1号（2007年）103頁
- 11) 小規模な市町村では、今なお直接首長公選制が導入されていない。『ドイツの地方自治（概要版）』55頁参照。
- 12) ドイツ連邦統計庁（Statistisches Jahrbuch 2015）による。
- 13) ドイツ連邦統計局ポータルサイト <http://www.statistik-portal.de/statistik-portal>
- 14) 『ドイツの地方自治（概要版）』43頁
- 15) 片木淳『日独比較研究 市町村合併』早稲田大学出版部（2012年）166頁
- 16) 「市町村大連合」とも訳されている。
- 17) 『ドイツの地方自治（概要版）』41頁
- 18) シュレスヴィヒ・ホルシュタイン（schleswig-holstein）州ポータルサイト  
[http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LKN/lkn\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LKN/lkn_node.html)
- 19) 森川洋「ドイツ・シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州におけるアムト制度の現状」福山大学経済学論集 27巻2号, (2003年) 35頁
- 20) 片木淳・前掲・170頁
- 21) Hubert Stubenrauch “Städte, Landkreise, Verbandsgemeinden und Gemeinden”  
Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz p.15
- 22) 森川洋『ドイツ市町村の地域改革の現状』古今書院（2005年）35頁
- 23) ライン・ラントプファルツ州市町村規則第68条
- 24) バーデンヴュルテンベルク（Baden-Württemberg）州ポータルサイト  
<https://www.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/>
- 25) Gerhard Waibel “Gemeinde-verfassungsrecht Baden-Württemberg” Kohlhammer（2007）  
p.265
- 26) ibid. p.264
- 27) Wolf-Uwe Sponer / Ralf Tostmann “Kommunalrecht” Sächsisches Kommunales Studieninstitut  
Dresden（2016）p.182
- 28) 森川洋「ドイツ新連邦州・ザクセン州における市町村の現状」地理科学 vol.59 no.4（2004年）  
238頁